# Eerste Kamer der Staten-Generaal

**1**

Vergaderjaar 2016–2017

**33 852 (R2023)**

## Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlanderschap en enige andere wijzigingen

**C**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 22 december 2016

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Asiel en Migratie/JBZ Raad inzake dit wetsvoorstel. Alvorens in te gaan op de afzonderlijke vragen hecht ik eraan om het voorstel kort toe te lichten, in het bijzonder de doelstelling van het voorstel en de betekenis van nationaliteit als uitdrukking van een daadwerkelijke en duurzame band met ons land. Hiermee geef ik tevens gehoor aan het verzoek van de leden van de **PvdA-fractie** om de redenen van het wetsvoorstel nog eens uiteen te zetten.

Nationaliteit of staatsburgerschap kan worden beschouwd als de formeel-juridische bevestiging van de band tussen een individu en een staat, resulterend in rechten en plichten. Het gaat bijvoorbeeld om politieke rechten en het recht op het grondgebied te verblijven en de staat in en uit te reizen. Plichten verbonden aan nationaliteit zijn in sommige landen de militaire dienstplicht of de verplichting bij verkiezingen te stemmen. De nationaliteit is een aanknopingspunt om aan het staatsburgerschap gekoppelde rechten toe te kennen. Staten zijn in de toekenning van hun nationaliteit grotendeels autonoom, het betreft bij uitstek de uitoefening van een soevereine bevoegdheid. Het gaat daarbij om de vraag hoe het Koninkrijk der Nederlanden eruit ziet als staat en wie wij tot onze gemeenschap willen rekenen.

In deze afweging kiezen staten zeer verschillende uitgangspunten. Dit is afhankelijk van culturele, sociale, religieuze, etnische en historische factoren. De vraag wie Nederlander kan worden en onder welke voorwaarden, kan op verschillende manieren worden benaderd, bijvoorbeeld vanuit een rechtsfilosofisch perspectief of een politieke invalshoek. De regering ziet de verkrijging van de nationaliteit van een land als het meest vergaande recht dat kan worden gegeven aan een vreemdeling die in dat land verblijft. De vreemdeling houdt op vreemdeling te zijn en wordt een Nederlands staatsburger: een Nederlander als iedere andere Nederlander. Verlies van onze nationaliteit is vervolgens alleen mogelijk in een beperkt aantal specifiek omschreven gevallen. De verkrijging van de Nederlandse nationaliteit door optie of naturalisatie is in deze visie hierom slechts

kst-33852-C
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

weggelegd voor diegenen die een daadwerkelijke en duurzame band met Nederland of één van de andere landen van het Koninkrijk hebben opgebouwd.

Nederlander worden is daarbij het sluitstuk van een geslaagde integratie en participatie. De eisen die worden gesteld aan personen die Nederlander willen worden, dienen hiermee te stroken. De voorwaarden voor verkrijging van het Nederlanderschap zijn neergelegd in de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN). Het gaat om een combinatie van een band hebben met ons land en het grondgebied, participeren in onze samenleving en de Nederlandse normen en waarden onderschrijven én naleven. Dit komt tot uitdrukking in de naturalisatievoorwaarden. Het gaat ten eerste om de eis van momenteel vijf jaar legaal en onafgebroken verblijf in het Koninkrijk. Verder dient men te zijn ingeburgerd. Naturalisatie wordt geweigerd als op grond van het gedrag van de vreemdeling ernstige vermoedens bestaan dat hij een gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van het Koninkrijk. Indien de naturalisatieverzoeker een andere nationaliteit heeft, is het de bedoeling dat als die nationaliteit niet automatisch bij het verkrijgen van het Nederlanderschap verloren gaat hij hiervan afstand doet, indienmogelijk.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd te bevorderen dat straks in meer gevallen de naturalisatieverzoeker bij zijn naturalisatie iemand is die op enigerlei wijze actief deelneemt aan de Nederlandse samenleving, de Nederlandse taal spreekt, werk heeft en ook anderszins participeert in de Nederlandse samenleving. De verlenging van de naturalisatietermijn van vijf naar zeven jaar zal hieraan bijdragen. Zeven jaar doet meer recht aan de gedachte dat een substantiële periode van verblijf en toelating in één van de landen van het Koninkrijk vooraf dient te gaan aan de verlening van het Nederlanderschap.
Het betreft voornamelijk een waardeoordeel dat zich niet geheel laat vatten in harde data zoals cijfers en statistieken. De keuze voor een bepaalde termijn is in zekere mate altijd arbitrair. Dat de factor tijd een gunstige invloed heeft op de band die iemand opbouwt met ons land is onmiskenbaar. Wie hier woont doet boodschappen, gaat naar school of werkt, bezoekt een arts en gaat naar verjaardagsfeestjes. Met de jaren raakt men steeds meer vertrouwd met de Nederlandse samenleving en met wat het dagelijkse leven hier met zich meebrengt. Het ligt dan op een gegeven moment voor de hand de mogelijkheid te bieden Nederlander te worden, uiteraard mits men ook aan alle overige voorwaarden voldoet. Het kabinet is van mening dat dit moment later dient aan te breken dan thans het geval is en heeft daarom in het regeerakkoord afgesproken dat de naturalisatietermijn moet worden verlengd van vijf naar zeven jaar. De huidige vijf jaar legaal en onafgebroken verblijf worden door de regering als te kort beoordeeld en de inzet van het voorstel is dat iemand langer legaal op het grondgebied dient te verblijven alvorens men Nederlander kan worden. Ook met de andere onderdelen van het voorstel wordt deze band (met het grondgebied van) het Koninkrijk versterkt. Slechts bijzondere omstandigheden rechtvaardigen een uitzondering op de algemene naturalisatietermijn. Daar waar geen duidelijke reden voor een afwijking bestaat, wordt de gewone naturalisatietermijn op zijn plaats geacht. Daarom wordt een aantal huidige uitzonderingen op die termijn afgeschaft. De invoering van de verblijfseis voor echtgenoten en geregistreerde partners van Nederlanders draagt tevens bij aan de totstandkoming van een daadwerkelijke en duurzame band met ons land of een ander land van het Koninkrijk. Deze band is vanuit het buitenland in feite niet op te bouwen. De verlaging van de leeftijd voor de openbare-orde-toetsing ten slotte, geeft weer dat aan vreemdelingen die ernstige criminele activiteiten ontplooien een duidelijk afwijzend signaal wordt

gegeven. De Nederlandse normen en waarden en onze rechtsstaat zijn bepalend voor verkrijging van het Nederlanderschap, ook in geval van jeugdigen.

Afsluitend wil ik opmerken dat het wetsvoorstel vanzelfsprekend binnen de internationaalrechtelijke kaders blijft. Er is sprake van een logische opbouw van rechten waarbij vreemdelingen na een periode van vijf jaar legaal verblijf in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of voor de EU-status van langdurig ingezetene met bijbehorende rechten zoals een gelijke behandeling met onderdanen als het gaat om zaken zoals toegang tot werk, onderwijs en beroepsopleiding, erkenning van diploma's en sociale zekerheid. Vervolgens kan men na twee jaar een verzoek doen tot verlening van het Nederlanderschap. Het is niet noodzakelijk dat de termijn voor een permanente verblijfsstatus en de naturalisatietermijn gelijk zijn. De verlening van het Nederlanderschap is van een andere aard en orde dan het recht om als vreemdeling op Nederlands grondgebied te verblijven. De verlening van het Nederlanderschap is dermate verstrekkend dat de regering een hogere naturalisatietermijn gerechtvaardigd vindt. De zevenjaarstermijn is bovendien in de rest van Europa zeker niet ongebruikelijk. EU-landen zoals Griekenland, Oostenrijk, Hongarije, Tsjechië en Slowakije hebben eveneens een zevenjaarstermijn. Duitsland en Estland hebben een termijn van acht jaar en Italië, Spanje en Litouwen hebben zelfs een termijn van tien jaar. Zeven jaar blijft ook ruim binnen de uiterste termijn van tien jaar, die het Europees verdrag inzake nationaliteit (hierna EVN) heeft gesteld. Al deze landen vinden dus dat er sprake dient te zijn van langdurig verblijf op het grondgebied alvorens tot naturalisatie (inclusief verkrijging van het Unieburgerschap) kan worden overgegaan. Nederland zal geenszins uit de pas gaan lopen.

Na deze algemene inleiding ga ik over tot beantwoording van de afzonderlijke vragen. Omwille van de overzichtelijkheid ga ik zoveel als mogelijk thematisch in op de door verschillende fracties gestelde vragen.

## Algemeen

*Nut en noodzaak van verlenging en relatie met integratie en participatie*

De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig voorstel van wet. Deze leden stellen vast dat niet alleen de Raad van State maar ook alle andere adviesinstanties kritiek geleverd hebben op de argumentatie op de verlenging van de termijnen tot verkrijging van het Nederlanderschap. Waarom is geen vijf maar wel zeven jaar voldoende om Nederlanderschap te verlenen en daarmee aan betrokkenen de mogelijkheid te geven om volledig te participeren, zo vragen deze leden. Zij geven aan dat het wetsvoorstel het voordeel van de twijfel kan krijgen, maar zij dagen de regering graag uit om dit punt meer te concretiseren op basis van feiten of ervaringen in andere landen die dit voornemen rechtvaardigen. Deze leden vragen tevens wat integratie is en wanneer de participatie start. Ook de leden van de **PvdA-fractie** en de **ChristenUnie-fractie** vragen om nadere onderbouwing op grond van wetenschappelijk onderzoek en/of andere landen en verzoeken de regering in te gaan op de relatie met integratie en participatie. De leden van de **D66-fractie** erkennen het belang van een goede inburgering en participatie in de Nederlandse samenleving, maar hebben grote twijfels of dit wetsvoorstel daaraan bij zal dragen. Voor deze leden is naturalisatie van nieuwkomers in Nederland niet een sluitstuk van integratie maar juist een belangrijke moment om volledig te kunnen participeren en geaccepteerd te worden als Nederlands burger. Naar de mening van de leden van de **SP-fractie** heeft de Nederlandse samenleving er niets aan om een

grotere groep burgers te creëren die langer buiten de samenleving staat, althans daar niet volwaardig in kan participeren. Ook de leden van de **GroenLinks-fractie** achten het Nederlanderschap in veel opzichten noodzakelijk om in de samenleving optimaal te kunnen participeren en functioneren. Zij hebben met bezorgdheid kennis genomen van het voorstel en verzoeken de regering om nadere stellingname.

Voor een algemene beschouwing op het nut en de noodzaak van de verlenging en een vergelijking met andere landen wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt. In aanvulling hierop is het van belang dat landen naast een bepaalde termijn van legaal verblijf ook altijd nog andere naturalisatievoorwaarden hanteren, waardoor een vergelijking van recht en praktijk zo zijn beperkingen kent. De in nationaliteitswetgeving opgenomen algemene naturalisatietermijn komt in zijn algemeenheid tot stand op grond van overwegingen die betrekking hebben op het na vestiging inburgeren in het desbetreffende land, inclusief het leren van de taal en het economisch zelfstandig kunnen zijn. Zo geldt bijvoorbeeld in Duitsland naast de achtjarige algemene naturalisatietermijn een inkomenseis.
De visie van de regering op integratie en participatie is de volgende. Onze samenleving functioneert beter als iedereen die zich hier vestigt, meedoet en de basisprincipes van de Nederlandse samenleving respecteert. De maatschappij biedt veel mogelijkheden en voorzieningen die van grote waarde zijn voor individuele burgers, maar verwacht daar ook iets voor terug. Het uitgangspunt is dat iedereen een bijdrage levert aan de samenleving en in beginsel zelfredzaam is. Dit kabinet staat een samenleving voor waarin mensen zichzelf kunnen zijn, gelijke rechten hebben en gelijke kansen krijgen om zich volledig en zonder belemmeringen te kunnen ontwikkelen en te participeren in de Nederlandse samenleving. In de Agenda Integratie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 32 824, nr. 7) zijn tal van maatregelen opgenomen die bijdragen aan het vergroten van maatschappelijke participatie. Bij de uitvoering van de maatregelen werken werkgevers, migrantenorganisaties, het onderwijs, gemeenten, koepel- en brancheorganisaties, kennisinstituten en de rijksoverheid samen. Dat laat onverlet dat mensen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn om hun integratie ter hand te nemen en de kennis en vaardigheden te verwerven die nodig zijn om een zelfredzaam bestaan op te bouwen in Nederland. Het ontwikkelen van binding met de Nederlandse samenleving en het behoud van deze binding vergt een doorlopende inspanning van alle inwoners van Nederland, nieuwkomers en gevestigde Nederlanders.

Inburgeren is een eerste stap in het integratieproces van de nieuwkomer. Het betreft het leren kennen van de Nederlandse samenleving en dient ertoe de nieuwkomer in staat te stellen de eerste stappen te zetten in de Nederlandse samenleving. Participatie houdt in het feitelijk meedraaien in de Nederlandse samenleving, waaronder het spreken van de Nederlandse taal en bijvoorbeeld het hebben van een betaalde baan of het volgen van een opleiding. Immigranten participeren meer naarmate ze langer in Nederland verblijven. Feitelijke participatie in de samenleving en daarmee integratie in die samenleving kost nu eenmaal tijd.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** verzoeken de regering aan te geven wat nu de substantiële voordelen zijn van een verlenging van de termijn van vijf naar zeven jaar voor integratie en vragen zich af of de enige reden van het wetsontwerp gelegen is in het regeerakkoord «Bruggen Slaan».
Het wetsvoorstel is niet zozeer gericht op het bevorderen van integratie en participatie. Daarvoor zijn er andere beleidsinstrumenten. Het voorstel beoogt te bevorderen dat straks mensen die naturaliseren in hogere mate

deelnemen aan de Nederlandse samenleving en langere tijd de gelegenheid hebben gehad een diepere band met onze meest fundamentele normen en waarden op te bouwen. Het doel van het voorstel is daarmee te bevorderen dat iemand die Nederlander wordt ook daadwerkelijk een reële en duurzame band heeft met ons land of een ander land van het Koninkrijk. Het rapport Inburgering en participatie (Regioplan 2013) doet, zo ben ik het met deze leden eens, geen uitspraak over de naturalisatietermijn. De onderzoeksresultaten indiceren wel dat inburgeringsplichtige vreemdelingen doorgaans na afronding van hun inburgeringsplicht (maximaal na vijf jaar) nog niet tot de meest volledige vorm van participatie zijn gekomen. Op grond van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de factor tijd een positief effect heeft op de participatie en integratie van vreemdelingen in de Nederlandse samenleving. Daarom wordt in het wetsvoorstel gekozen voor een naturalisatietermijn die twee jaar ligt na de maximale inburgeringstermijn van vijf jaar. In zijn brief van 11 oktober 2016 aan de Tweede Kamer bespreekt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de stand van zaken met betrekking tot het in 2013 ingevoerde nieuwe inburgeringsstelsel (Kamerstukken II, 2016–2017, 32 824, nr. 161). Daarin komt naar voren dat, niettegenstaande de vele inspanningen die worden verricht, in veel gevallen en met name bij asielgerechtigden sprake is van een langer durende inburgeringsperiode dan de door de wet inburgering gestelde termijn (zie ook Kamerstukken II, 32 824, 2016–2017, nr. 174).

Hoewel het voorstel tot verlenging van de naturalisatietermijn op zichzelf geen instrument is om integratie en participatie te bevorderen, moet het omgekeerde uiteraard ook niet het geval zijn. Het is niet de bedoeling dat het wetsvoorstel afbreuk doet aan integratie en participatie. Leden van diverse fracties (**D66**, **GroenLinks**, **SP** en **ChristenUnie**) hebben zorgen over een eventueel negatief effect van verlenging van de naturalisatietermijn op integratie en participatie. De leden van de **D66-fractie** en de **GroenLinks-fractie** verwijzen hierbij naar het onderzoek van Vink, Peter en Schmeets, dat deze zomer is gepubliceerd (Vink, Peters en Schmeets, Snelle Naturalisatie bevordert de kans op een baan, 101 (4740), augustus 2016). De onderzoekers stellen hierin dat de kans op betaald werk toeneemt na naturalisatie, maar dat die toename kleiner is bij een langere verblijfsduur voor naturalisatie. De leden van de **SP-fractie** verwijzen naar het artikel van H. de Voer in het Journaal Vreemdelingenrecht uit 2014 (Naturalisatie van vijf naar zeven jaar? H. de Voer, Journaal Vreemdelingenrecht 1 maart 2014). Hierin haalt de auteur onder meer de Minderhedennota aan uit de jaren ’80 van de vorige eeuw, waarin werd gesteld dat het ook vanuit de samenleving als geheel de voorkeur verdient dat zo weinig mogelijk personen die permanent in Nederland zullen wonen de status van vreemdeling behouden. Verder verwijst de auteur naar andere landen van de EU die een termijn van vijf jaar of korter hebben en naar populaire immigratielanden zoals de Verenigde Staten en Canada met een termijn van vijf jaar.

In reactie hierop kan het volgende worden opgemerkt. Het bezit van de Nederlandse nationaliteit is geen noodzakelijkheid voor integratie of participatie in de Nederlandse samenleving. Men kan ook integreren en participeren zonder de rechten die exclusief zijn verbonden aan de Nederlandse nationaliteit, zoals het actief en passief kiesrecht voor de Staten-Generaal en de provinciale staten en de uitoefening van bepaalde beroepen. Ik ben juist van mening dat deze exclusief aan het Nederlanderschap verbonden rechten alleen aan die personen zouden moeten toekomen die een echte verbinding met ons Koninkrijk hebben gemaakt, in de zin dat zij langdurig legaal op ons grondgebied verblijven en ook aan de overige voorwaarden voor naturalisatie voldoen. Bijvoorbeeld het recht hebben zich verkiesbaar te stellen als mogelijk lid van de Eerste of

Tweede Kamer of het beroep van rechter of militair te mogen uitoefenen is niet iets waar ik lichtzinnig over denk. Er dient sprake te zijn van een reële en duurzame band voordat deze rechten in beeld komen, evenals zoals dat geldt voor de andere exclusieve rechten verbonden aan de Nederlandse nationaliteit, zoals het zeer sterke recht om Nederland vrijelijk in- en uit te reizen en op ons grondgebied te verblijven.
De regering onderschrijft het standpunt van de leden van de **D66-fractie** dat burgerrechten zoals het kiesrecht van fundamentele aard zijn en deelt de visie van deze leden en de leden van de **GroenLinks-fractie** dat deelname aan het democratisch proces een belangrijke uiting is van integratie en participatie. Deze rechten, die exclusief zijn verbonden aan het Nederlanderschap, zijn echter onderdeel van een veel grotere waaier aan rechten en activiteiten die kunnen vallen onder de noemer integratie en participatie. Het is ook voor niet-Nederlanders mogelijk om een opleiding te volgen, de Nederlandse taal te leren, een baan te vinden en lid te worden van een politieke partij. Indien men na vijf jaar de EU-status van langdurig ingezetene of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd krijgt, is daarbij geen tewerkstellingsvergunning nodig voor de toegang tot werk (artikel 4, tweede lid, onder a, Wet arbeid vreemdelingen). Verder is het kiesrecht voor de gemeenteraad niet voorbehouden aan Nederlanders. Vreemdelingen die vijf jaar onafgebroken en legaal in Nederland verblijven zijn kiesgerechtigd in de gemeente waarin zij wonen. Zo kunnen zijn dus invloed uitoefenen op het bestuur en de inrichting van hun directe leefomgeving. Het aantal wettelijk gereglementeerde beroepen waarin alleen personen met de Nederlandse nationaliteit kunnen worden benoemd, is bovendien de afgelopen jaren gedaald.
De regering deelt de visie van de leden van de **D66-fractie**, maar bijvoorbeeld ook van oud-minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin (Ernst Hirsch Ballin in De Groene Amsterdammer, 23 mei 2013, p. 32–37), dat personen die langdurig onderdeel uitmaken van een samenleving in staat moeten worden gesteld actief en volledig deel te nemen aan die samenleving. Alleen op die manier kan voldoende gebruik wordt gemaakt van de wederkerigheid van het samenleven en de bijdrage die een ieder kan leveren aan ons land. Het is tevens een fundamenteel credo van de democratie dat iemand die langdurig aan het gezag van een staat is onderworpen, invloed moeten kunnen uitoefenen op de samenstelling van dit gezag en daar ook onderdeel van uit mag maken («niet zonder ons, over ons»). Binnen welke termijn dit mogelijk moet zijn, is thans voorwerp van discussie. De regering meent dat deze periode langer dient te zijn dan momenteel het geval, teneinde te bevorderen dat bij naturalisatie sprake is van een reële en duurzame band met Nederland. Er komt op die manier een meer getrapte opbouw in rechten waarin een vreemdeling eerst een vergunning voor bepaalde tijd krijgt, meestal daarna de status van langdurige ingezetene of een permanente verblijfsvergunning verwerft en vervolgens na twee jaar voor naturalisatie in aanmerking kan komen.

De leden van de **D66-fractie** verzoeken de regering in te gaan op de relatie tussen de naturalisatietermijn en de inburgeringstermijn met hun vraag waarom het inburgeringsexamen niet voorziet in hetgeen nodig is om te kunnen deelnemen aan het democratisch proces. Op grond van de Wet inburgering geldt voor een inburgeringsplichtige vreemdeling in beginsel een inburgeringstermijn van drie jaar. Voor een analfabete inburgeringsplichtige geldt een inburgeringstermijn van vijf jaar. Het inburgeringsexamen omvat een onderdeel dat ingaat op staatsinrichting en onze rechtsstaat. Als eindterm (te behalen doel) is daarvoor geformuleerd: «De inburgeraar is in staat om, door de staatsinrichting van Nederland te kennen, betrokken te zijn bij Nederland en de Nederlandse samenleving.» Onder andere de werking van de democratie, uitleg over Eerste en Tweede Kamer maken deel uit van (de voorbereiding op) het

examen. Met het inburgeringsdiploma is de inburgeraar als het ware geslaagd voor de theorie, maar pas daarna volgt de praktijk. Zoals aangegeven geldt in de meeste gevallen dat men na inburgering nog niet tot de meest volledige vorm van participatie is gekomen en dat hier nog tijd over heen moet gaan. Niet op alle nieuwkomers in Nederland is bovendien de Wet inburgering van toepassing. Dit betekent dat men zich op de naturalisatie voorbereidt zonder (ooit) inburgeringsplichtig te zijn geweest. Deze nieuwkomers moeten voor hun naturalisatie de zogenaamde naturalisatietoets halen. Dit is hetzelfde examen als het inburgeringsexamen. Naast de factor tijd spelen voor de feitelijke mate van integratie en de snelheid waarbinnen dit zich voltrekt andere factoren, zoals de achtergrond, inzet en opstelling van betrokkene zelf, eveneens een rol.
De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen of de regering onderkent dat de verzwaring van het inburgeringsexamen ook nu al leidt tot een dalend aantal naturalisaties. Het beeld van deze leden dat sprake is van een dalend aantal naturalisaties heb ik gelegd naast de cijfers. Omdat alleen meerderjarige naturalisatieverzoekers voor hun naturalisatie in beginsel in bezit moeten zijn van het inburgeringsdiploma is voor de jaren 2013 tot en met 2016 onderzocht hoeveel meerderjarigen zijn genaturaliseerd. Dit blijkt als volgt te zijn (afgerond op tientallen): 2013: 15.120; 2014: 19.550; 2015: 16.510. De cijfers laten zien dat in er in 2013 minder meerderjarigen zijn genaturaliseerd dan in 2014 en 2015 maar dat 2015 weer een daling laat zien ten opzichte van 2014. Voor 2016 zijn de cijfers tot en met dat 30 september 2016: 10.860. Dat een dalende trend is ingezet kan op basis van deze cijfers niet met zekerheid worden aangenomen en aan de veronderstelde relatie met het inburgeringsexamen kom ik dus niet toe. Daarnaast merk ik op dat om te naturaliseren er sinds de invoering van de naturalisatietoets op 1 april 2003 geen verzwaring heeft plaatsgevonden bij de gestelde voorwaarden.

De leden van de **SP-fractie** halen het voorbeeld aan van H.M. Koningin Máxima. Als iemand zoals zij al binnen een jaar volledig is ingeburgerd, zo vragen deze leden, waarom zou dan niet direct naturalisatie kunnen volgen. Ook de leden van de **D66-fractie** vragen naar hoe het zit met vreemdelingen die na vervulling van hun inburgeringsplicht wel al volledig participeren in de Nederlandse samenleving. Deze leden vragen hiermee in wezen naar differentiatie in de regels, namelijk om verschillende termijnen voor verschil in het tempo van «volledig ingeburgerd zijn» door te laten werken in een verschil in naturalisatietermijn. De vraag is echter wat concreet te beschouwen is als «volledig ingeburgerd». Gedifferentieerde regels en termijnen heb ik voorafgaand en tijdens het wetstraject overwogen en onderzocht maar deze zijn niet wenselijk gebleken. Indien ik bijvoorbeeld de termijn van zeven jaar zou laten vervallen indien iemand na een jaar al een hoger niveau van taalbeheersing heeft dan vereist, roept dit de vraag op waarom deze hogere eis dan niet ook geldt bij de termijn van zeven jaar. Werken met gedifferentieerde termijnen schept onduidelijkheid en creëert hogere uitvoeringslasten. Ik zie geen noodzaak dit alternatief weer te heroverwegen.

Wat betreft de publicatie van Vink c.s. merk ik op dat de kans op betaald werk inderdaad toeneemt naarmate er, na de vestiging in Nederland, meer tijd verstrijkt (Regioplan 2013). Deze gunstige invloed van de factor tijd is een belangrijke reden om met het wetsvoorstel de naturalisatietermijn te verlengen van vijf naar zeven jaar. Vink c.s. hebben op basis van CBS gegevens in de periode 1999–2002 de arbeidsparticipatie van migranten bestudeerd in relatie tot het aantal jaren verblijfsduur alvorens aan hen het Nederlanderschap werd verleend. Op basis van dit onderzoek komen zij tot de conclusie dat naturalisatie een bijdrage zou kunnen leveren aan de integratie van migranten op de arbeidsmarkt. Het

verkrijgen van het Nederlanderschap vereist een zekere mate van investering en voorbereiding, onder andere op het gebied van taalkennis. Met deze investering komt men ook sneller aan een baan is de gedachte. Naturalisatie als aansporing om deze investering te doen neemt af, zo suggereert het onderzoek, naarmate naturalisatie verder in het verschiet ligt.

Laat ik voorop stellen dat ik verheugd ben over het gegeven dat wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan naar de relatie tussen integratie, participatie en naturalisatie. Als op basis van het onderzoek van Vink c.s. kan worden aangenomen dat naturalisatie iets is waar migranten naar toe werken en hun best voor doen, dan ben ik daar heel positief over. Nederlander worden kan in mijn optiek worden gezien als een beloning op een geslaagde integratie en participatie en ik juich toe dat migranten in zichzelf en ons land investeren om onze nationaliteit te verkrijgen.

Of naturalisatie als aansporing afneemt naarmate dit verder in het verschiet ligt, kan ik aan de hand van de publicatie echter niet aannemen. In het onderzoek is bij mijn weten bijvoorbeeld niet onderzocht wat andere factoren waren die al dan niet hebben bijgedragen aan het krijgen van betaald werk en aan een succesvol verzoek tot naturalisatie. Zo vraag ik me af wat de redenen zijn geweest dat sommige personen later zijn genaturaliseerd dan anderen en of deze redenen ook een relevante factor zijn geweest bij het vinden van werk. Het onderzoek doet hier geen uitspraken over. Over de analyse valt verder op te merken dat deze niet onderscheidt naar achtergrond van de migrant. Hiermee wordt uit het oog verloren dat er nu eenmaal grote verschillen zijn tussen migranten en hun arbeidsmarktparticipatie. Personen met verschillende migratiemotieven participeren vaak niet op gelijke wijze op de arbeidsmarkt. De kansen op werk van bijvoorbeeld een Amerikaanse kennismigrant zullen bijvoorbeeld over het algemeen anders zijn dan die van bijvoorbeeld een Egyptische gezinshereniger. Een relevante factor is verder dat naturalisatie geld kost. Iemand die werk heeft, beschikt over meer geld dan iemand die geen werk heeft. Het lijkt dan ook niet verwonderlijk dat uit de analyse naar voren komt dat hoe eerder iemand betaald werk heeft, er ook eerder sprake is van naturalisatie. Tot slot kan over één van de conclusies van het onderzoek worden opgemerkt dat deze betrekking moet hebben gehad op naturalisatieverzoekers die onder een uitzondering op de algemene naturalisatietermijn vielen. De betreffende conclusie luidt dat «voor alle migranten de kans op betaald werk toeneemt wanneer ze in het vierde jaar, ten opzichte van de eerste drie jaar, naturaliseren». De algemene verblijfstermijn bij naturalisatie is thans vijf jaar, dus het betreft hier bijvoorbeeld personen die met een Nederlander hebben samengewoond of personen die staatloos waren. Bij deze groepen is sprake van een driejaarstermijn, zodat zij feitelijk in het vierde verblijfsjaar naturaliseren. Ten aanzien van deze groepen bevat het wetsvoorstel geen verandering in termijnen.

De voorbeelden van andere landen met een naturalisatietermijn van vijf jaar of korter in de publicatie van H. de Voer doen niet af aan de vele Europese landen die een termijn kennen die langer is, bijvoorbeeld 14 van de 20 landen partij bij het EVN. De vergelijkbaarheid met niet-EU- landen zoals de Verenigde Staten en Canada gaat niet geheel op omdat deze landen een naturalisatietermijn kennen die pas gaat lopen na verlening van de zogeheten «permanent residence status». De verkrijging van die status kan, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, lange tijd in beslag nemen. Anders dan in die andere landen, waar de naturalisatietermijn start op de dag waarop na jaren verblijf met een tijdelijk karakter een permanent verblijfsrecht wordt gekregen, start in Nederland de

naturalisatietermijn op de dag dat de eerste verblijfsvergunning (voor bepaalde tijd) wordt verkregen.

Tot slot zie ik de door de leden van de **SP-fractie** veronderstelde koerswijziging ten opzichte van de Minderhedennota van de jaren '80 van de vorige eeuw niet op voorhand als een probleem. Ik onderschrijf zoals eerder aangegeven het standpunt dat het ook vanuit de samenleving als geheel de voorkeur verdient dat zo weinig mogelijk mensen die langdurig legaal in Nederland verblijven de status van vreemdeling houden. Het verschil van inzicht met de leden van de SP-fractie betreft de duur van het verblijf. De verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd behoeft, anders dan destijds in de Minderhedennota gesteld, niet per definitie gelijk op te lopen met de verlening van onze nationaliteit. Ik vind zeven jaar een redelijke termijn die valt binnen de maximaal toegestane termijn van tien jaar van het EVN. Hoe men denkt over het verblijfsrecht van vreemdelingen en de eisen die worden gesteld alvorens men het staatsburgerschap kan verkrijgen, zijn in mijn visie per definitie kwesties die in de loop der tijd aan verandering onderhevig kunnen zijn. Het is vanzelfsprekend van belang dat geen sprake is van een voortdurende golfbeweging. Vanuit het perspectief van de burger noemt de Nationale ombudsman in zijn rapport met de titel «*En toen was ik mijn Nederlanderschap kwijt*» van 10 mei 2016 de nationaliteitswetgeving door «alle wijzigingen en overgangsbepalingen (te) complex geworden» (p. 38 van het rapport). De opmerking van de Nationale ombudsman is te zien als een pleidooi voor minder complexe en minder vaak wijzigende nationaliteitsbepalingen. De regering onderschrijft het belang van stabiele en niet te ingewikkelde nationaliteitswetgeving, maar ziet ook in dat nieuwe inzichten soms moeten leiden tot aanpassing van de regelgeving.
De visie op het naturalisatiebeleid kan binnen enkele decennia veranderen, al naar gelang de bevolkingssamenstelling van een land, de economische en sociale situatie en de heersende politieke opvattingen. Zo worden EU-burgers in Italië van oudsher als onderdeel gezien van een soort «extended family», zij worden verondersteld aanverwant te zijn door gemeenschappelijk gedeelde culturele en politieke waarden en een internationaalrechtelijke band. Deze veronderstelling heeft geleid tot een geprivilegieerde status van EU-burgers in het Italiaanse nationaliteitsrecht (kortere naturalisatietermijn). Met de uitbreiding van de Europese Unie en de komst van diverse nieuwe categorieën EU-immigranten uit Oost-Europa kwam dit onder vuur te liggen en is de «extended family» gedachte in Italië gaan kantelen (Eudo Citizenship Observatory country report Italy, 2013, p. 1 en 12). Hoewel de Italiaanse wet op dit punt niet is gewijzigd, geeft dit voorbeeld wel aan dat denkbeelden over wie tot de nationale gemeenschap mogen behoren en onder welke voorwaarden door bepaalde ontwikkelingen kunnen veranderen. Een voorbeeld in ons eigen land is dat in 1985 het verschil tussen mannen en vrouwen in de nationaliteitswetgeving is opgeheven. Van 1964 tot 1985 had de niet-Nederlandse vrouw door het huwelijk met een Nederlandse man het onvoorwaardelijke recht om voor de Nederlandse nationaliteit te opteren. De niet-Nederlandse man die getrouwd was met een Nederlandse vrouw moest echter vijf jaar wachten voordat hij om naturalisatie kon verzoeken. In 1985 werd de gelijke behandeling van man en vrouw in het nationaliteitsrecht doorgevoerd en gelden dezelfde regels voor zowel mannelijke als vrouwelijke partners van Nederlanders.

*Positie van vluchtelingen en staatlozen*

Leden van verschillende fracties vragen aandacht voor de positie van vluchtelingen in relatie tot verkrijging van de Nederlandse nationaliteit. De leden van de **D66-fractie**, de **SP-fractie** en de **GroenLinks-fractie** willen graag van de regering weten hoe deze wetgeving zich verhoudt tot

artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag. De leden van de **SP-fractie** en de **GroenLinks-fractie** vragen daarnaast naar de verhouding met artikel 6 lid 4 aanhef onder g van het EVN. De leden van de **PvdA-fractie** merken op dat het wetsvoorstel reeds enkele jaren oud is. Zij vragen zich af wat de invloed van de recente vluchtelingencrisis is op de bepleite verlenging van de naturalisatietermijn van vreemdelingen. Is de regering bereid een uitzondering te overwegen voor op basis van het VN-Vluchtelingenverdrag erkende vluchtelingen die vanwege vrees voor hun veiligheid en leven hun land van oorsprong hebben moeten verlaten en in Nederland zijn opgevangen?

In artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag staat dat verdragsluitende Staten, voor zover mogelijk, de naturalisatie van vluchtelingen zullen vergemakkelijken en er in het bijzonder naar zullen streven de naturalisatie-procedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure zoveel mogelijk te verminderen. In artikel 6, vierde lid EVN staat dat elke staat in zijn nationale wetgeving de verkrijging van zijn nationaliteit vergemakkelijkt voor staatloze personen en erkende vluchtelingen. Faciliteren kan vele vormen aannemen. Ten eerste zijn voor vluchtelingen in Nederland de leges die betaald moeten worden in het kader van de naturalisatieaanvraag lager. Verder geldt dat een asielgerechtigde altijd inburgeringsplichtig is en dus zijn inburgeringsdiploma al op zak heeft tegen de tijd dat hij een naturalisatieverzoek doet. Zo is aan één van de naturalisatievoorwaarden reeds voldaan en geldt een vrijstelling. Verder kan de lening voor het behalen van het inburgeringsdiploma worden kwijtgescholden indien men binnen de gestelde termijn slaagt. Daarnaast geldt dat hij aan het vergaren van buitenlandse identiteits- en nationaliteitsdocumenten geen kosten kwijt is, omdat asielgerechtigden deze documenten in de naturalisatieprocedure niet hoeven over te leggen.
Op deze wijze wordt dus voor vluchtelingen de naturalisatie gefaciliteerd. Het wetsvoorstel verandert hier niets aan, vluchtelingen vallen nu al onder de algemene naturalisatietermijn en dat blijft zo. Ik overweeg niet, zoals de leden van de **PvdA-fractie** voorstellen, om voor vluchtelingen een kortere termijn dan zeven jaar te hanteren als dit voorstel door uw Kamer wordt aanvaard. Anders dan de leden van de **D66-fractie** en de **SP-fractie** stellen, ben ik niet van mening dat de Nederlandse wijze van faciliteren in strijd is met de genoemde verdragen, noch op het punt van de tekst van de artikelen, noch in het licht van de doelstelling van de verdragen. Ik handhaaf hierbij mijn eerdere standpunt dat uit deze verdragen geen verplichting volgt om na vijf jaar de naturalisatie open te stellen en ook geen verplichting tot een verkorte periode, omdat er inderdaad ruimte is voor partijen bij beide verdragen om een eigen invulling te geven aan het begrip «faciliteren». In de toelichting bij het EVN staat dat staten aan de verplichting van artikel 6 kunnen voldoen door «een reductie in lengte van de vestigingsduur, minder zware taalvereisten, eenvoudigere procedures en lagere leges». Dit geeft aan dat er voor verdragspartijen verschillende manieren zijn waarop men naturalisatie kan vergemakkelijken. Artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag heeft het bovendien over «voor zover mogelijk».

Ik acht het ook principieel niet juist om een onderscheid te maken wat betreft de naturalisatietermijn tussen vluchtelingen en andere migranten die Nederlander willen worden. De doorslaggevende factor is wat mij betreft of iemand een reële en daadwerkelijke band heeft opgebouwd met het Koninkrijk. De verlenging van de termijn beoogt dit te bevorderen. Het maakt daarbij niet uit met welke reden iemand zich in Nederland heeft gevestigd, het gaat om de verblijfsduur in ons land of een ander land van het Koninkrijk op het moment van het naturalisatieverzoek. Het zou zeer ongewenst zijn als een grote groep naturalisatieverzoekers gezien de

doelstelling van het wetsvoorstel wordt uitgezonderd van de verlenging. Ik zie ook niet in waarom een vluchteling eerder klaar zou zijn voor naturalisatie dan een vreemdeling die geen vluchteling is. Ik merk hierbij op dat het geen vanzelfsprekendheid is dat nieuwe Nederlanders die hier zijn gekomen als vluchteling hier ook na hun naturalisatie zullen blijven (*zie hierna bij Vertrek uit Nederland na naturalisatie*). Verder zie ik zoals eerder aangegeven naturalisatie niet als een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen integreren en participeren. Zoals eerder opgemerkt kent onze samenleving vele vormen waarop men er deel van uit kan maken. Ook zonder naturalisatie kan men goed in onze samenleving meedoen. Het bezit van de Nederlandse nationaliteit is naar mijn oordeel niet een noodzakelijkheid voor een snelle integratie of participatie op de arbeidsmarkt.

Het door de leden van de **SP-fractie** aangehaalde onderzoek van L. Bakker c.s. ziet hoofdzakelijk op de verblijfsstatus van een persoon. Men heeft migranten met een tijdelijke verblijfsstatus vergeleken met personen die beschikken over een permanente verblijfsvergunning en aan wie het Nederlanderschap is verleend. De leden van de **SP-fractie** wijzen er verder op dat de verkrijging van het Nederlanderschap een emotionele lading kan hebben en nieuwkomers het gevoel kan geven erbij te horen. Deze psychologische dimensie van nationaliteit, ook wel de «symbolische werking» van verkrijging van de nationaliteit die de leden van de **GroenLinks-fractie** noemen, is iets dat ik zeker niet onderschat. Dit zal echter voor vreemdelingen die vluchteling zijn niet klaarblijkelijk anders zijn dan voor andere vreemdelingen die graag onze nationaliteit willen verwerven. Ik zie niet in waarom Nederland vluchtelingen het signaal geeft niet welkom te zijn door voor hen de algemene naturalisatietermijn te blijven voorschrijven.

De leden van de **Groen Links-fractie** vragen naar de positie van staatlozen in relatie tot de naturalisatietermijn. Deze leden vragen of de regering voor staatlozen eenzelfde termijn als voor andere categorieën naturalisandi hanteert en of niet uit artikel 6, lid 4 sub g EVN en artikel 34 Vluchtelingenverdrag volgt dat ten aanzien van hen soepeler regels en kortere termijnen zouden moeten gelden dan voor migranten met een andere nationaliteit?
Het Koninkrijk der Nederlanden is partij bij twee VN-verdragen over staatloosheid, namelijk het op 28 september 1954 tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van staatlozen en het op 30 augustus 1961 tot stand gekomen Verdrag tot beperking der staatloosheid (Trb. 1955, 42 en Trb. 1967, 124). Nederland heeft op grond van deze verdragen een bijzondere verantwoordelijkheid voor personen, die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan worden beschouwd. Het gaat met andere woorden om personen die over geen enkele nationaliteit beschikken en die zich om die reden in een kwetsbare positie bevinden. De gemene deler met vluchtelingen is de kwetsbare positie maar de inhoud en betekenis van deze kwetsbaarheid is een andere. De meeste vluchtelingen hebben wel een nationaliteit en komen naar Nederland om een verzoek te doen om internationale bescherming vanwege vrees voor vervolging of onderdrukking in hun land van herkomst. Staatlozen kunnen tevens vluchteling zijn, maar dit is zeker niet altijd het geval. Enkel van bepaalde specifieke categorieën vluchtelingen (bijvoorbeeld sommige groepen Syriërs) kan worden aangenomen dat zij staatloos zijn. Er bevinden zich in Nederland ook staatloze migranten die geen asielstatus hebben of zogeheten «in situ» staatlozen (die hier staatloos zijn geboren). Omdat een staatloze over geen enkele nationaliteit beschikt vult Nederland de verplichting om naturalisatie te vergemakkelijken op een andere manier in dan bij vluchtelingen en andere migranten met een nationaliteit. Een staatloze heeft op grond van artikel 8, eerste lid onder c

RWN recht op versnelde naturalisatie binnen een termijn van drie legaal en onafgebroken toelating in het Koninkrijk. Daarnaast kan een staatloos op ons grondgebied geboren kind na drie jaar legaal en onafgebroken toelating voor bevestiging van het Nederlanderschap door middel van optie in aanmerking komen (artikel 6, eerste lid onder c RWN). Deze speciale regels zijn ingegeven door de verantwoordelijkheid van Nederland om staatloosheid zoveel mogelijk te beperken en te voorkomen. Met diezelfde doelstelling heb ik onlangs een wetsvoorstel in (internet)consultatie geplaatst waarin een procedure in het leven wordt geroepen om staatloosheid te kunnen aantonen en te laten vaststellen door de civiele rechter.

*Dubbele nationaliteit*

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen aandacht voor de kwestie van dubbele nationaliteit. Deze leden merken op dat de urgentie van integratie onmiskenbaar is en verwijzen daarbij naar de binnenlandse ontwikkelingen in Turkije die hun effect hadden en hebben in ons land. Deze leden vragen de regering te reageren op de inmiddels meer dan één miljoen Nederlanders met een dubbele nationaliteit. Zij vragen de regering aan te geven of het bezit van een dubbele nationaliteit een factor is bij de integratie in de Nederlandse samenleving. Is deze dubbele nationaliteit een factor die integratie bevordert (omdat naturalisatie eerder plaatsvindt als geen afstand van de oorspronkelijke nationaliteit behoeft te worden gedaan) of een factor die integratie belemmert (omdat oriëntatie op het land van herkomst de integratie in de weg staat)? Leidt – bijvoorbeeld – het bezit van stemrecht in het land van herkomst tot een minder vanzelfsprekende oriëntatie op de Nederlandse samenleving? In hoeverre speelt deze dubbele nationaliteit een rol in de integratie, verworteling en loyaliteit van de tweede en derde generatie nieuwkomers? Is de regering bereid daarnaar zo nodig onderzoek te verrichten of inzichten te delen uit (internationaal) onderzoek hieromtrent?

Meervoudige nationaliteit ontstaat in de meeste gevallen door geboorte uit ouders met verschillende nationaliteiten en in mindere mate na naturalisatie. Het belang dat een staat erbij heeft dat zijn burgers geen andere nationaliteitbezitten, bestaat in de regel hierin, dat de betrekkingen tussen overheid enburger, de rechten en plichten die over en weer bestaan, vrij blijven van inmenging door andere staten. Het is immers onwenselijk dat een burger, die in Nederland woont, zich aan zijn verplichtingen jegens de Nederlandse overheid en samenleving kan onttrekken met een beroep op verplichtingen die hij jegens een andere staat heeft.

Voor het antwoord op de laatste vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie verwijs ik naar de brief aan de Tweede Kamer van 17 november 2016. Daarin heb ik, gezien de diverse (internationale) onderzoeken die in het verleden zijn gedaan naar diverse aspecten van het bezit van meervoudige nationaliteit laten weten geen meerwaarde te zien in een nieuw onderzoek (Kamerstukken II 2016/17, 33 852, nr. 51). Ik constateer dat het gaat om een veelheid aan rapporten en publicaties die op uitgebreide en inzichtelijke wijze ingaan op meervoudige nationaliteit. Het is in de praktijk een gegeven dat de belangrijkste rechten en plichten voor een persoon voortvloeien uit de wetgeving van het land waar hij verblijft, maar dat rechten en plichten van een land waarvan hij ook de nationaliteit heeft terwijl hij daar niet verblijft, wel kunnen doorwerken. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om kwesties op het gebied van het personen- en familierecht, ten behoeve waarvan in Boek 10 BW de regels van het internationaal privaatrecht zijn opgenomen. Onderwerpen waarop meervoudige nationaliteit tot complicaties aanleiding kangeven, betreffen

kwesties als bescherming en bijstand vanwege diplomatiekeonderscheidenlijk consulaire vertegenwoordigers, dienstplicht, fiscaleverplichtingen, gebruik van financiële voorzieningen en uitlevering. Het komt daarbij voor dat de rechten en plichten van het ene land in juridische zin conflicteren met rechten en plichten van het andere land. Problemen op dit vlak kunnen door harmonisatie van wetgevingen worden opgelost.

De verplichting om na de naturalisatie tot Nederlander afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit beoogt zoveel mogelijk te voorkomen dat na een naturalisatie meervoudige nationaliteit optreedt. Afstand doen is niet in alle gevallen noodzakelijk (soms treedt automatisch verlies van de andere nationaliteit in) of mogelijk (de andere wetgeving staat verlies van die nationaliteit niet toe). Dubbele juridische rechten en plichten zijn inherent aan het bezit van meervoudige nationaliteit. Het uitgangspunt van de Rijkswet op het Nederlanderschap is dat na naturalisatie sprake is van alleen het Nederlanderschap.

Loyaliteitsgevoelens jegens een ander land dan Nederland kunnen samenhangen met het bezit van de nationaliteit van dat land, maar dat hoeft niet. Loyaliteitsgevoelens jegens een ander land kennen ook andere oorzaken, zoals het feit dat men afkomstig is uit dat land en daar is opgegroeid, er familie heeft wonen, etniciteit of religieuze achtergrond. Een gevoel van loyaliteit met een ander land dan Nederland behoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat sprake is van een loyaliteitsconflict of van gebrek aan integratie in de Nederlandse samenleving. Van een dergelijk conflict lijkt eerder sprake als het conflicterende denkbeelden betreft over de wijze waarop de samenleving zou moeten zijn ingericht en welke fundamentele normen en waarden hier aan ten grondslag liggen, zoals de scheiding van kerk en staat en gelijkheid van mannen en vrouwen.

*Vertrek uit Nederland na naturalisatie*

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen de regering in te gaan op het mogelijke nadeel van het wetsvoorstel dat een deel van de vluchtelingen die wil vertrekken naar een ander land nog langer zal moeten wachten op het Nederlandse paspoort alvorens te kunnen vertrekken. Het CBS publiceerde daar onlangs cijfers over. Deze leden vragen hoe de regering hiertegen aankijkt en of dit aspect bij de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel is betrokken. Deze leden vragen tevens of er nader onderzoek is gedaan naar dit fenomeen en of het verlengen van de termijn voor verlening van het Nederlanderschap niet leidt tot nog grotere nadelen voor onze samenleving en de mensen in kwestie die uiteindelijk uit zijn op vertrek uit ons land. Wat zullen de meerkosten zijn voor de maatschappij en de Rijksbegroting als een zevende deel van de vluchtelingen hier noodgedwongen twee jaar langer verblijven om vervolgens alsnog het Koninkrijk der Nederlanden te verlaten? Welke andere mogelijkheden ziet de regering om statushouders die na naturalisatie zo snel mogelijk ons land willen verlaten eerder naar het gewenste land van bestemming te krijgen? En als de regering geen andere mogelijkheden ziet, hoe verstandig is tegen deze achtergrond het verlengen van de termijn voor verlening van het Nederlanderschap? Noopt het grote aantal vertrekkers na naturalisatie niet tot een andere afweging, ook al is een termijn van zeven jaar Europees gezien vrij gemiddeld?

Met de leden van de ChristenUnie-fractie ben ik het eens dat dit wetsvoorstel beoogt positieve en geen negatieve effecten te bewerkstelligen, van symboolwetgeving is geen sprake. Ik heb dan ook met interesse kennis genomen van het onderzoek van het CBS. Hieruit blijkt dat niet voor alle vluchtelingen Nederland het land is waar ze voor altijd willen

blijven. Eén op de zeven genaturaliseerde vluchtelingen verlaat Nederland al binnen twee jaar nadat de Nederlandse nationaliteit is verleend. De helft van hen vertrekt naar het Verenigd Koninkrijk. Het CBS analyseerde de vertrekcijfers van ruim 30.000 mensen uit Irak, Afghanistan, Somalië, Sudan en Sierra Leone die tussen 2006 en 2013 een Nederlands paspoort hebben gekregen. 4345 van hen vertrokken binnen twee jaar. Opvallend is dat vooral veel mensen uit de drie Afrikaanse landen niet in Nederland blijven. Bijna een kwart van hen verhuist naar het buitenland. Bij Irak en Afghanistan is dat ongeveer één op de tien.

De bedoeling van het wetsvoorstel is te bevorderen dat personen aan wie de Nederlandse nationaliteit wordt verleend een daadwerkelijke en duurzame band hebben met ons Koninkrijk. Dit lijkt logischerwijs te impliceren dat het gaat om mensen die – gezien het langdurig verblijf en de investering die men heeft gedaan om Nederlander te worden – hier willen blijven en zich permanent in Nederland hebben gevestigd. Voor veel naturalisandi zal dit ook het geval zijn. Op basis van het CBS onderzoek kan nu echter worden aangenomen dat sommige nieuwe Nederlanders na verwerving van onze nationaliteit naar elders vertrekken. Ik zie dit als een gegeven dat samenhangt met de verwerving van het Unieburgerschap. Dit brengt nu eenmaal bepaalde rechten met zich mee, zoals het vrij verkeer van personen, ongeacht of men een «oorspronkelijke» Nederlander en Unieburger is of iemand die door naturalisatie de Nederlandse nationaliteit en het EU burgerschap heeft gekregen.

De vraag van de leden van de **ChristenUnie-fractie** hoe de regering tegen het relatief spoedige vertrek uit Nederland aankijkt, is als volgt te beantwoorden. Net als iedere Nederlander staat het een genaturaliseerde vrij om te emigreren. Voor een naturalisatie is uitgangspunt dat sprake is van een reële en duurzame band met ons Koninkrijk. Op het moment van de naturalisatie is vastgesteld dat daarvan volgens de in de RWN gestelde normen sprake is. Na dat moment kan in het leven van iemand het moment komen om in een ander land te gaan wonen. De Remigratiewet bijvoorbeeld faciliteert asielgerechtigden (vreemdelingen en genaturaliseerden) die willen remigreren naar hun land van herkomst.

Het vertrek naar een ander land is geen aspect geweest dat bij de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel is betrokken en het aantal vertrekkers na naturalisatie noopt naar het inzicht van de regering niet tot een andere afweging. De door de leden van de ChristenUnie-fractie genoemde nadelen en meerkosten van dit vertrek zijn niet nieuw. Het wetsvoorstel verandert in zoverre niets aan de huidige situatie dat ook nu al vreemdelingen, nadat zij de EU-status van langdurig ingezetene hebben verworven, na vijf jaar gebruik kunnen maken van het vrij verkeer op grond van de richtlijn langdurig ingezeten. Omdat het Verenigd Koninkrijk een opt-out heeft bij deze richtlijn zal de verlenging van de naturalisatietermijn alleen voor de groep naturalisandi die naar dit land wenst te vertrekken verschil uitmaken. Een oplossing voor het reeds bestaande probleem en de eventuele toename van het wachten voor de bestemming Verenigd Koninkrijk zal naar mijn optiek niet moeten worden gezocht in het nationaliteitsrecht, maar in het vreemdelingenrecht. Op diverse manieren wordt reeds nu op EU-niveau getracht geografisch strategische asielaanvragen zoveel mogelijk te voorkomen. Vaak spelen diverse omstandigheden hierbij een rol, bijvoorbeeld de vraag of er in een bepaald land al een grote groep migranten is met dezelfde afkomst (Somaliërs in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld). Ook de (al dan niet terecht) als hoog gepercipieerde levensstandaard en de te verwachte kansen voor de immigrant zijn hierbij van belang.
Voor zover het beoogd vertrek na naturalisatie het Verenigd Koninkrijk of een niet-EU-lidstaat als bestemming heeft, valt niet uit te sluiten dat het

verlengen van de naturalisatietermijn naar zeven jaar als mogelijk effect heeft dat mensensmokkelaars in mindere mate zullen kiezen voor Nederland als bestemming voor hun klanten. Ook kan het zijn dat de langere naturalisatietermijn zal leiden tot afstel van vertrek.
Op het punt van het faciliteren van het zo snel mogelijk na de naturalisatie naar een ander land kunnen verhuizen, ziet de regering, op de regelgeving van de eerder genoemde Remigratiewet na, verder geen taak voor zich weggelegd.

*Overige vragen*

De leden van de **SP-fractie** vragen of de regering bereid is om vreemdelingen in de gelegenheid te stellen een jaar voor het verstrijken van de naturalisatietermijn reeds een naturalisatieverzoek in te dienen. De regering is hiertoe niet bereid, omdat in dat geval sprake zou zijn van een handelwijze die indruist tegen de tekst van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c RWN. Het artikel bepaalt dat een naturalisatieverzoeker zijn verzoek pas kan indienen als hij ten minste «zeven jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek toelating en hoofdverblijf heeft gehad.» Er dient derhalve volgens de RWN voorafgaande aan het indienen van het naturalisatieverzoek sprake te zijn geweest van een bepaalde termijn van toelating en hoofdverblijf. Het onderzoek of is voldaan aan de overige naturalisatievoorwaarden kan dus pas aanvangen na het verstrijken van deze termijn. Het zou bijvoorbeeld niet handig zijn om de openbare-ordetoetsing al voorafgaand aan het verstrijken van de termijn te laten plaatsvinden omdat vervolgens betrokkene in de tussentijd een ernstig misdrijf kan hebben gepleegd waardoor serieuze verdenkingen aan verlenging van het Nederlanderschap in de weg staan. Ik vind dit voorstel dus niet werkbaar.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen of de regering onderkent dat het voorliggende voorstel eraan bijdraagt dat het aantal in Nederland verblijvende vreemdelingen zal toenemen. Zo ja, acht de regering deze tendens wenselijk? Dat mensen met een permanente verblijfsstatus nog even moeten wachten voordat zij naturaliseren, is een onvermijdelijke consequentie van het verlengen van de termijn. Dit is niet zodanig bezwaarlijk dat hierom moet worden afgezien van de verlenging van de termijn. Of zulks tevens betekent dat, zoals de leden van de **PvdA-fractie** stellen, daardoor het aantal in Nederland verblijvende vreemdelingen zal toenemen, is niet op voorhand te onderschrijven. Het totaal aantal op enig moment in Nederland verblijvende vreemdelingen is immers van tal van andere factoren afhankelijk. Van invloed op het totaal aantal in Nederland verblijvende vreemdelingen is bijvoorbeeld het aantal geboorten uit vreemdelingen alsook de omvang van de immigratie en de emigratie van vreemdelingen.

De leden van de **GroenLinks-fractie** willen in verband met het vervallen van de verkorte termijn voor een door een Nederlander erkende of gewettigde vreemdeling weten waarom onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen die afstammen van hun ouders en andere kinderen, nu een dergelijk onderscheid in het familierecht niet gebruikelijk is. Deze leden vragen of de regering nader kan ingaan op de rechtvaardiging van dit onderscheid. De huidige uitzondering op de naturalisatietermijn kan vervallen omdat er sinds de invoering in 2003 nauwelijks behoefte aan heeft bestaan. In de jaren 2014 en 2015 zijn minder dan 5 personen op grond van deze bepaling genaturaliseerd. De verklaring hiervoor is dat voor iedere in Nederland toegelaten vreemdeling, ook voor minderjarigen, de algemene naturalisatietermijn ook al loopt. Dit betekent dat bij de meeste erkende kinderen, het erkende kind op de leeftijd van 18 jaar de algemene naturalisatietermijn al heeft volgemaakt. Daarom kan deze

overbodige bepaling vervallen, mede gelet op de mogelijkheid van artikel 10 RWN om in bijzondere gevallen het Nederlanderschap te verlenen ook al wordt niet aan alle naturalisatievoorwaarden voldaan. Er is bovendien geen sprake van een onderscheid met kinderen die afstammen van hun ouders. Deze hoeven door het *ius-sanguinis-beginsel* van onze wetgeving überhaupt niet te naturaliseren omdat zij direct de Nederlandse nationaliteit verkrijgen. Dit was al zo en hier verandert het wetsvoorstel niets aan.

**Openbare-ordetoetsing bij twaalf- tot zestienjarigen**

De leden van diverse fracties hebben vragen bij de verlaging van de leeftijd voor de openbare-ordetoetsing van zestien naar twaalf jaar. De leden van de fractie van het **CDA** wijzen erop dat het voorstel ook onaangename en wellicht onwenselijke neveneffecten heeft. Deze leden en de leden van de **Groen Links-fractie** verzoeken de regering aan te geven in welke gevallen en met welke redenen deze weigeringsgrond tot nu toe is toegepast voor kinderen vanaf zestien jaar. Voorts vragen de leden van de **D66-fractie**, de **SP-fractie** en de **GroenLinks-fractie** een nadere toelichting op de belangenafweging die de regering ertoe heeft doen besluiten de verlaging van de leeftijd voor te stellen. Deze leden vragen naar de verenigbaarheid van de verlaging met artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). De leden van de **D66-fractie** wijzen er hierbij specifiek op dat de belangen van het kind niet «een» eerste overweging vormen volgens dit artikel maar «de» eerste overweging. Het is deze leden nog niet duidelijk geworden waarom de openbare orde zwaarder weegt ten nadele van het kind. Dit geldt ook voor de leden van de **SP-fractie**, die de maatregel in zijn eenzijdige beargumentering ondeugdelijk achten en de regering vragen welk doel en welk maatschappelijk belang met de verlaging worden gediend. Zij vrezen voor een negatief effect op de integratie van minderjarigen. Deze leden verzoeken de regering een reactie te geven op een brandbrief die door zes hoogleraren naar het parlement is gestuurd en vragen de regering in te gaan op de toegevoegde waarde van de oplegging van een nationaliteitsrechtelijke sanctie bovenop de strafrechtelijke sanctie.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen naar de belangenafweging bij kinderen, bijzondere omstandigheden (zoals wilsonbekwaamheid) en hoe de bestuursrechter afwijzing van naturalisatie toetst. Tevens verzoeken zij de regering in te gaan op het soort misdragingen waar de maatregel op ziet. Deze leden en de leden van de **D66-fractie** vragen daarbij specifiek in te gaan op situaties waarin kan worden afgeweken van het uitgangspunt dat in het algemeen een sanctie moet zijn opgelegd. De leden van de **SP-fractie** vragen ook aandacht voor bijzondere omstandigheden zoals kinderen met een psychische stoornis.

In reactie op de voorgaande vragen kan het volgende worden opgemerkt. In de jaren 2013, 2014 en 2015 zijn naturalisatieverzoeken van 16- en 17-jarigen respectievelijk 70, 70 en 50 maal afgewezen (afgeronde cijfers). Het jaar 2015 is nader onderzocht. Bij 14 minderjarigen van 16- en 17-jaar is er een afwijzing geweest vanwege de openbare orde. De overige 16- en 17-jarigen zijn afgewezen om andere redenen. Bij de afwijzing vanwege openbare orde ging het om 25 misdrijven in totaal, waarbij diefstal en inbraak het meeste voorkomen en daarna vernieling.

De voorgestelde wijziging van de Rijkswet voorziet in een uitbreiding van de reikwijdte van de openbare-ordetoetsing, waardoor ook aan twaalf- tot zestienjarigen bezwaren van openbare orde kunnen worden tegengeworpen. In de praktijk komt het voor dat vreemdelingen die ondanks hun jeugdige leeftijd misdrijven hebben gepleegd, desondanks zonder meer

Nederlander kunnen worden. Dit vindt de regering ongewenst. Zoals eerder vermeld geven de naturalisatievoorwaarden blijk van het onderschrijven en naleven van de Nederlandse normen en waarden. Dit geldt evenzeer bij jeugdigen. Het IVRK bepaalt dat het belang van het kind voorop moet staan bij het opstellen van nationale wet- en regelgeving en de toepassing daarvan. Dit is een afweging voor de wetgever, die deze norm in nationale wetgeving zal moeten concretiseren. Het belang van het kind staat er, zoals ik ook al eerder heb aangegeven in het wetstraject, niet in absolute zin aan in de weg om naturalisatie of bevestiging van optie te onthouden vanwege openbareordefeiten. Bij de interpretatie van het IVRK gaat de regering uit van de authentieke verdragstekst in het Engels die spreekt van «the best interests of the child shall be a primary consideration» (de Nederlandse vertaling, die spreekt van «*de* eerste overweging, wijkt hiervan af). Zoals reeds blijkt uit de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet van het IVRK heeft het belang van het kind geen absolute voorrang boven andere belangen. Er zijn situaties waarin andere belangen, zoals van rechtvaardigheid of van de maatschappij, evenzeer van betekenis kunnen zijn. Zo is het ook mogelijk om gronden van openbare orde, goede zeden en veiligheid in voorkomende gevallen te laten prevaleren boven het belang van het kind. Het kan dan gaan om situaties van ernstige misdrijven, zoals ernstige mishandeling en diefstal met geweld. De leeftijd van twaalf jaar is een grens die ook in het vreemdelingenrecht geldt als de leeftijd waarop openbareordefeiten kunnen worden tegengeworpen en in het strafrecht geldt dit als ondergrens voor de strafbaarheid van een dader. De regels inzake medeverlening zijn er in beginsel op gericht naturalisatie voor het hele gezin mogelijk te maken. In sommige situaties staan bezwaren van openbare orde in de weg aan naturalisatie van leden van het gezin. Het gaat om een tijdelijke onthouding van naturalisatie want wie zijn leven betert kan na vier jaar opnieuw proberen voor naturalisatie in aanmerking te komen. Verder wordt het verblijf van de vreemdeling die minderjarig is en van wie één van de ouders met de Nederlandse nationaliteit in Nederland is gevestigd niet beëindigd op openbareordegronden (artikel 3.86, negende lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000). Ik beoordeel de voorgestelde maatregel daarom ook niet als disproportioneel. Van belang in dit verband is dat het in mensenrechtenverdragen gewaarborgde recht op «family life» persoonlijke relaties in familie- en gezinsverband beschermt. Het element familieleven betreft huwelijkse relaties, samenwoonrelaties en – in bijzondere gevallen – andere relaties met voldoende bestendigheid om de facto familiebanden te creëren. Een kind uit of in een dergelijke relatie maakt deel uit van dit familieverband.

Over de relatie met integratie kan ik opmerken dat deze maatregel niet zozeer gericht is op het bevorderen van de integratie, maar beoogt te garanderen dat ook jeugdige criminele vreemdelingen niet zonder meer toegang tot het Nederlanderschap hebben. Het geeft een verkeerd signaal als een jongere die één of meer misdrijven heeft gepleegd en daarvoor is vervolgd of veroordeeld, de Nederlandse nationaliteit verkrijgt. Integreren in de Nederlandse samenleving betekent ook het zich houden aan de regels die erin gelden, zeker ten aanzien van de strafwet. Indien de inbreuk op de openbare orde dusdanig ernstig is dat ook het verblijf in Nederland kan worden beëindigd, dan is dit de consequentie van het gedrag van de vreemdeling zelf. Dat onthouding van naturalisatie een negatief effect heeft op integratie onderschrijf ik zoals eerder aangegeven ten algemene niet en dus ook niet in geval van jeugdigen.

Gevaar voor de openbare orde ziet enkel op misdrijven en niet op overtredingen. Het gaat hier per definitie dus om delicten die in het strafrecht als voldoende ernstig zijn gekwalificeerd om als misdrijf te worden aangemerkt. Er is verder geen nadere kwalificatie aan de ernst

van de misdrijven gegeven. Dit betekent dat alle misdrijven kunnen meewegen. De ondergrens hierbij is een geldboete of transactie vanaf € 810,–. Er vindt daarbij geen bijzondere belangenafweging plaats voor jeugdigen. Voor hen geldt evenals voor volwassenen dat wie wil naturaliseren geen bedreiging voor de openbare orde dient te zijn. Zelfstandige toetsing van gedrags- en persoonlijkheidsstoornissen in het kader van de naturalisatieprocedure ligt niet voor de hand. Na ommekomst van de rehabilitatietermijn kan men, indien niet opnieuw misdrijven zijn gepleegd, alsnog naturaliseren. De weigering van verlening van het Nederlanderschap kan worden voorgelegd aan de bestuursrechter die zal toetsen of de overheid in redelijkheid tot dit besluit heeft kunnen komen.

Dat het niet verlenen van de Nederlandse nationaliteit een sanctie is die bovenop de strafrechtelijke sanctie komt onderschrijf ik niet. Het recht op een nationaliteit is een belangrijk internationaalrechtelijk beginsel voor het handelen van staten op het terrein van hun nationaliteitswetgeving, gecodificeerd in onder andere artikel 4 van het EVN. Zoals ieder beginsel geldt het niet absoluut, en moet het vorm krijgen in een afweging van verschillende belangen. De concretisering van dit beginsel in de nationale regels inzake verkrijging en verlies van het Nederlanderschap is primair een verantwoordelijkheid van de wetgever. Het beginsel van een recht op nationaliteit leidt er dan ook zeker niet toe dat een ieder, zonder enige nadere voorwaarden een aanspraak zou hebben op de Nederlandse nationaliteit, noch dat een ieder onder alle omstandigheden recht heeft op het behouden van de Nederlandse nationaliteit. Ook de intrekking van het Nederlanderschap is overigens geen sanctie (Kamerstukken I, 2015–2016, 34016, Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verruiming van de mogelijkheden voor het ontnemen van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven, p. 6).

Ten slotte kan de vraag of er in geval er geen strafrechtelijke vervolging van een kind plaatsvindt het Nederlanderschap kan worden geweigerd, ontkennend worden beantwoord. De openbare-ordetoetsing is er, ook bij jeugdigen, op gericht te onderzoeken of er ernstige vermoedens bestaan dat de vreemdeling een gevaar oplevert voor de openbare orde of de veiligheid van het Koninkrijk. Daarbij staan centraal de verwachtingen over het toekomstige gedrag van de vreemdeling. Die verwachtingen worden gebaseerd op zijn gedrag in het heden en het recente verleden. Naturalisatie wordt in ieder geval geweigerd indien in de periode van vier jaar direct voorafgaande aan het verzoek of de beslissing daarop, een sanctie ter zake van een misdrijf is opgelegd of ten uitvoer is gelegd. Met sanctie wordt hier gedoeld op zowel veroordelingen als gevolg van vervolging en berechting (vrijheidsbenemende straffen of maatregelen, iedere taak- of leerstraf, bepaalde geldboetes en ontnemingsmaatregelen) als sancties als gevolg van vervolging met buitengerechtelijke afdoening (strafbeschikking of transactie). Voor de afwijzing van een naturalisatieverzoek in geval van minderjarigen is het van belang dat het jeugdstrafrecht reeds een afwijkend sanctiepakket kent en dat bij het bepalen van de sanctie met de jeugdige leeftijd van de dader al rekening is gehouden. Dat betekent dat eenzelfde misdrijf, als gevolg van de in het strafrecht gehanteerde instrumenten en de daarop betrekking hebbende keuzes mogelijk tot verschillende strafrechtelijke sancties voor minderjarigen en meerderjarigen leidt. Bij de openbare- ordetoetsing in het geval van naturalisatie behoeft de jeugdige leeftijd dus niet nog eens te worden meegenomen. Indien op het moment van het indienen van het naturalisatieverzoek er serieuze verdenkingen bestaan dat een kind een misdrijf heeft gepleegd waarop nog een sanctie kan volgen kan naturalisatie eveneens worden geweigerd. Mochten nadien deze serieuze bedenkingen uiteindelijk niet leiden tot een veroordeling of in geval een zaak wordt geseponeerd, dan kan tegen de afwijzing van het naturalisatieverzoek

bezwaar worden gemaakt of de minderjarige kan – na verloop van de bezwaartermijn – een nieuw verzoek doen.

**Positie van de partner van een Nederlandse expat**

De leden van de **CDA-fractie**, de **D66-fractie** en de **GroenLinks-fractie** hebben vragen over de positie van de partner van een Nederlandse expat. De partner van een Nederlandse expat moet als gevolg van het wetsvoorstel drie jaar in Nederland verblijven om in aanmerking te komen voor het Nederlanderschap. Deze leden vragen de regering hoe belemmerend dit uitwerkt. De expat wordt de facto verplicht naar Nederland terug te keren met zijn partner om de mogelijkheid te benutten voor het aanvragen van het Nederlanderschap, terwijl dit gezien zijn of haar werk niet altijd mogelijk zal zijn. Heeft de regering hier wel de juiste belangenafweging gemaakt, gezien de potentieel negatieve gevolgen, zo vragen deze leden. De leden van de CDA-fractie en de D66-fractie verzoeken de regering tevens in te gaan op een alternatief, namelijk om in plaats van drie jaar in Nederland, te kiezen voor drie jaar verblijf in één van de landen van de Europese Unie. De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering in te gaan op de belemmering voor het vrij verkeer van personen die met de invoering van de verblijfseis wordt opgeworpen. De voorgestelde wijziging van de RWN is niet in strijd met het recht van een Nederlander op vrij verkeer van personen op grond van het Europese recht. Het is de bevoegdheid van iedere lidstaat om te bepalen onder welke voorwaarden iemand de nationaliteit van dat land kan verkrijgen of verliezen. Het EU-Hof heeft echter wel bepaald dat lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake nationaliteit het EU-recht moeten eerbiedingen. Zo blijkt uit de zaak *C-135/08, Rottmann* dat bij besluiten die kunnen leiden tot het verlies van nationaliteit van een EU-lidstaat via toepassing van een evenredigheidstoets rekening dient te worden gehouden met het bezit van het Europese burgerschap en de daaraan verbonden rechten. Voor bezwaren tegen de invoering van de verblijfseis van drie jaar voor partners om Nederlander te kunnen worden zie ik echter geen aanknopingspunten. Dit blijkt reeds uit het feit dat sommige EU-lidstaten een termijn kennen van zeven jaar of langer kennen voor deze categorie en dit geen problemen oplevert. De regering ziet derhalve geen juridische belemmeringen voor de Nederlander die een partner heeft met een nationaliteit van hetzij een ander Europees land, hetzij een derde land, om zijn recht op vrij verkeer in de EU uit te oefenen. De suggestie om ten behoeve van de naturalisatie verblijf in een andere EU lidstaat gelijk te stellen met verblijf in Nederland zal de regering dan ook niet volgen. Deze suggestie staat bovendien haaks op een van de doelstellingen van het voorstel om een periode van verblijf binnen het Koninkrijk te stellen teneinde de binding met Nederland of een van de Caribische landen op deze wijze beter te garanderen. De belangenafweging die de regering gemaakt heeft, acht ik nog steeds zorgvuldig en juist. Zoals de leden van de D66-fractie terecht opmerken heeft Nederland in zijn algemeenheid baat bij eigen burgers die buiten de grenzen van Nederland werken, maar dit neemt niet weg dat de naturalisatievoorwaarden een binding met het Koninkrijk der Nederlanden tot uitdrukking dienen te brengen. De band met (het grondgebied van) Nederland door langdurig verblijf is nu juist een kerngedachte van het wetsvoorstel.

*Oud Nederlanders*

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen waarom de mogelijkheid aan oud-Nederlanders wordt ontnomen om buiten het Nederlands grondgebied de Nederlandse nationaliteit te herkrijgen en vragen meer specifiek aandacht voor de positie van Nederlandse expats die door hun werk in het buitenland geconfronteerd worden met de mogelijkheid dat ze hun

nationaliteit verliezen en niet meer terug kunnen krijgen. Zij verzoeken de regering tevens in te gaan op de verhouding tussen de onmogelijkheid te naturaliseren vanuit het buitenland en het vrij verkeer van personen.

De Nederlandse nationaliteit kan door een meerderjarige alleen verloren worden in een aantal specifiek in de RWN omschreven gevallen (artikelen 14 en 15). De belangrijkste voor de Nederlander in het buitenland zijn verlies in geval van het vrijwillig aannemen van een andere nationaliteit (waarop drie uitzonderingsregels zijn geformuleerd) en verlies bij langdurig verblijf in het buitenland. In het laatste geval kan de Nederlander het verlies op eenvoudige wijze zelf voorkomen door op tijd zijn Nederlandse paspoort te vernieuwen of een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap te verkrijgen. Dit hoeft niet in Nederland of één van de Caribische landen van het Koninkrijk, maar kan bij een ambassade of consulaat. De Nederlander heeft hier dus zelf een verantwoordelijkheid in. In het wetsvoorstel wordt de termijn voor het ondernemen van deze actie verlengd van tien naar vijftien jaar. Verder is in de Tweede Kamer een amendement bij het voorstel aangenomen waardoor Nederlanders die tussen 1 april 2013 en de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel hun nationaliteit zijn kwijtgeraakt vanwege langdurig verblijf in het buitenland, deze gedurende één jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gemakkelijk kunnen herkrijgen (artikel II0a). Bij deze zogeheten spijtoptantenregeling is het doen van afstand van de andere nationaliteit geen voorwaarde om het Nederlanderschap te herkrijgen, omdat dit redelijkerwijs niet van de doelgroep van deze regeling kan worden verwacht. De bedoeling van het amendement is om deze categorie oud Nederlanders tegemoet te komen en hen in staat te stellen het verlies van hun Nederlanderschap te herstellen met behoud van de andere nationaliteit (Kamerstukken II, 2016–2017, 33 852, nr. 48 n Handelingen II, 2015–2016, nr. 93, item 9). Hiertoe zal artikel 6 van de Regeling verkrijging en verlies Nederlanderschap worden uitgebreid (toevoeging optie op grond van artikel II0a RWN).
Zoals ik heb aangegeven is de invoering van de toelatings- en verblijfseis voor echtgenoten en geregistreerde partners niet in strijd met het Europese recht op vrij verkeer van personen van de Nederlander. Het belang van oud-Nederlanders die woonachtig zijn in een ander land maar daarvan niet de nationaliteit bezitten, acht ik onvoldoende zwaarwegend om een uitzondering op de naturalisatietermijn te handhaven. De bepaling is obsoleet geworden vanwege de kleine aantallen die er nu gebruik van maken. Een oud-Nederlander kan na een verblijf van een jaar in het Koninkrijk eenvoudig door middel van optie zijn nationaliteit terugkrijgen. Daarvan maken jaarlijks tussen de 300 en 400 mensen gebruik.
Op de hiervoor beschreven manier worden de belangen van oud-Nederlanders in acht genomen. Ik zie geen aanleiding hier verder nog verandering in aan te brengen.

Ten slotte verwijs ik naar het rapport dat de Nationale ombudsman op 10 mei 2016 heeft gepubliceerd met de titel «En toen was ik mijn Nederlanderschap kwijt». Het rapport betreft zaken waarin sprake is geweest van het van rechtswege verlies van het Nederlanderschap wegens het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit dan wel door langdurig verblijf buiten het Koninkrijk en de Europese Unie. Het rapport ziet voornamelijk op de informatie(voorziening) aan Nederlanders over deze twee verliesgronden. De Ministers van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben op 6 oktober jl. hun gezamenlijke reactie aan de Nationale ombudsman verzonden en een afschrift ervan gestuurd aan de Tweede Kamer (Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 7).

Informatievoorziening aan de burger over de Nederlandse nationaliteitswetgeving is van groot belang, zo blijkt uit het rapport van de Nationale ombudsman. De overheid onderkent dat ook.
Het Ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoekt op dit moment op welke manier een publiekscampagne het meest effectief vorm kon krijgen. Op de informatiesite van de Nederlandse overheid [www.rijksoverheid.nl] is in augustus 2016 een tekst toegevoegd, getiteld «Minderjarigen en verlies van de Nederlandse nationaliteit». Op korte termijn wordt een nieuw informatieblad, met de titel «Kan ik mijn Nederlanderschap verliezen? En hoe voorkom ik dat?» toegevoegd. Dit informatieblad geeft belangrijke informatie over het verlies van het Nederlanderschap aan een ieder, die de Nederlandse nationaliteit heeft en die van plan is een tweede (of volgende) nationaliteit aan te nemen of al meer nationaliteiten heeft.

**Consultatie**

De leden van de **D66-fractie** zien graag een nadere uiteenzetting tegemoet over het zogenoemde «gevoelen» van de regering dat er meer tijd nodig is voor integratie alvorens mensen het Nederlanderschap kunnen krijgen, een overweging die als belangrijke argumentatie voor het wetsvoorstel wordt genoemd. De leden van de **SP-fractie** vragen waarom de regering ondanks de negatieve adviezen van de ACVZ, de VNG en zes hoogleraren vasthoudt aan het voorstel. Welk maatschappelijk belang is met de verlenging van de naturalisatietermijn gediend, vragen deze leden. Ook de leden van de fractie van **GroenLinks** vragen de regering in te gaan op de wijze waarop zij deze adviezen heeft betrokken bij haar afwegingen. Zij wijzen daarbij specifiek op het eventueel vertragende effect van verlenging op de integratie van vreemdelingen die niet inburgeringsplichtig zijn zoals Unieburgers omdat het inburgeringsexamen voor hen pas na zeven jaar plaatsvindt.

Voor een nadere uiteenzetting van de doelstelling van het wetsvoorstel wordt verwezen naar de algemene inleiding waarin dit wordt toegelicht. Zoals aangegeven is het onderwerp nationaliteit ontegenzeggelijk sterk gelieerd aan waardeoordelen over de vraag wie Nederlands staatsburger mag worden en onder welke voorwaarden. Dit laat zich niet slechts duiden aan de hand van feitelijke informatie. Een door sociaalwetenschappelijk onderzoek gestaafde ideale termijn is in het algemeen niet voorhanden en waarschijnlijk ook niet mogelijk. De termijn van zeven jaar is, zoals reeds aangegeven, tot op zekere hoogte arbitrair. Dit geldt ook voor de termijn van vijf jaar, die al lange tijd geldt.De verlenging van de termijn acht de regering noodzakelijk teneinde nog beter te borgen dat iemand daadwerkelijke binding heeft met de samenleving van de landen van het Koninkrijk.

De door deze leden genoemde adviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Afdeling advisering van de Raad van State en Vluchtelingenwerk zijn niet klakkeloos in de wind geslagen maar wel degelijk betrokken in de verdere gedachtevorming over het wetsvoorstel. Zij zijn echter niet overtuigend genoeg bevonden. Een negatief effect van de verlenging op integratie is zoals eerder aangegeven niet aangetoond, en de regering acht de Nederlandse nationaliteit geen voorwaarde om te kunnen integreren en te participeren. Unieburgers hebben een sterke verblijfsrechtelijke positie in Nederland wanneer zij voldoen aan de voorwaarden voor vrij verkeer en kunnen zonder belemmeringen deelnemen aan de arbeidsmarkt. Ik zie niet op welke wijze de inburgering van Unieburgers zou worden vertraagd door deze verlenging van termijnen. Het pleidooi van Vluchtelingenwerk Nederland om de termijn van vijf naar drie jaar te verkorten kan ik niet volgen. In de meerderheid van de gevallen zal na drie jaar nog geen

sprake zijn van een zelfstandig kunnen functioneren in onze samenleving. Alleen al het feit dat de algemene naturalisatietermijn daarmee twee jaar korter zou zijn dan de inburgeringstermijn voor een analfabete inburgeringsplichtige maakt duidelijk dat dit een slecht idee is.

Graag horen de leden van de **D66-fractie** welke extra stappen iemand in twee jaar nog kan zetten na het verkrijgen van dit verblijfsrecht om dan na zeven jaar wel het Nederlanderschap te verkrijgen. Er is geen noodzaak de termijn voor naturalisatie gelijk te stellen met de termijn voor de verkrijging van de EU-status van langdurig ingezetene. Dit blijkt reeds uit het feit dat er verschillende landen in Europa zijn die, hoewel alle gebonden aan deze richtlijn, uiteenlopende naturalisatietermijnen kennen. Het gaat erom dat de factor tijd een positieve invloed heeft op de daadwerkelijke participatie in de samenleving en op de band met ons land. Op individuele basis zal de vraag van de leden van de D66-fractie steeds anders zijn te beantwoorden. Bij de feitelijke mate van integratie en de snelheid waarbinnen dit zich voltrekt spelen meer factoren een rol, zoals de achtergrond, inzet en opstelling van betrokkene. Meer in het algemeen gesproken, valt te denken aan het vinden van betaald werk, het opbouwen van een breder netwerk en verenigingsleven en het verbeteren van de taalbeheersing. Een kwantificering daarvan lijkt vooralsnog niet een realistische opgave.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff